

346.0436  
TEK  
P a.1



**PRAKTEK PEMBEBASAN HAK ULAYAT ATAS TANAH  
DI PROPINSI DAERAH TINGKAT I PAPUA**

**( STUDI DI KABUPATEN JAYAPURA DAN KABUPATEN NABIRE)**

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

DAMIANA TEKEGE

PEMBIMBING

PROF. DR. I.S SUSANTO, SH

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2001**

**PRAKTEK PEMBEBASAN HAK ULAYAT ATAS TANAH  
DI PROPINSI DAERAH TINGKAT I PAPUA**  
( STUDI DI KABUPATEN JAYAPURA DAN KABUPATEN NABIRE)


Disusun Oleh :

DAMIANA TEKEGE  
NIM : B. 4A 096 036

Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal :

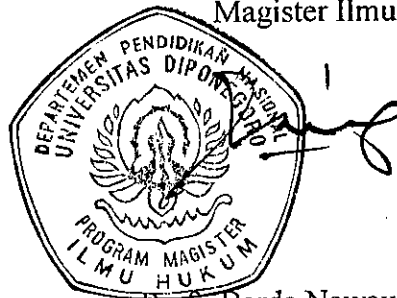
Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. DR. I.S Susanto, SH  
NIP.130.324.139

Mengetahui Ketua Program  
Magister Ilmu Hukum



Prof. Barda Nawawi Arief, SH  
NIP. 130.307.058

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena berkat dan rahmat-Nya maka penyusunan Tesis ini telah dapat diselesaikan. Penyelesaian Tesis ini bukanlah akhir dari segalanya, akan tetapi merupakan awal dari pergulatan keilmuan.

Tesis ini saya persembahkan kepada kedua orang tua saya : Fransiskus Tekege, dan Mama Cesilia Tebay.

Kepada pembimbing saya yang sangat saya hormati Prof. DR. I.S Susanto, SH, saya ucapkan terima kasih yang tak terhingga, atas kesediaan membimbing saya, sementara beliau disibukkan oleh tugas yang selalu menyertainya.

Kepada almarhum Prof.DR. Purwahid Patrik, SH, mantan ketua program Magister Ilmu Hukum dan kepada Prof. DR.Barda Nawawi Arief, SH. sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum, saya ucapkan terima kasih atas bimbingannya selama saya menuntut Ilmu. Juga tidak lupa ucapan terima kasih saya tujukan kepada yang terhormat Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH, Almarhum Prof Soehardjo Sastro Soehardjo, SH, Prof DR. Sri Redjeki Hartono, SH, Prof Ronny Hanitijo Soemitro, SH, Prof. DR..Gunawan Setiardja, Prof DR. Sumantoro, Prof. DR. Miyasto, Prof. DR.Erman Radjagukguk, SH, LLM, Prof DR. Soetandjo Wignyosoebroto, MA, Drs Wiratno, MEc, Eko Sponyono, SH, MH dari beliau-belaulah saya mendapat bimbingan.

Tak lupa ucapan terima kasih saya kepada Bapak/Ibu Pegawai Administrasi Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UNDIP, serta rekan-rekan peserta program HET Angkatan XV UNDIP, dan para sahabat saya yang selalu memberi dorongan dan semangat agar tesis saya ini segera diselesaikan.

Juga ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada bapak Drs. Paul Sudiyo selaku orang tua wali di Semarang yang telah membimbing dan mengarahkan saya sehingga kuliah saya baik di S1 maupun S2 dapat terselesaikan dengan baik.

Kepada adik-adik saya : Stefanus Tekege, Emelianus Tekege, Emeliana Tekege, Agustina Tekege, Siska Tekege dan Emanuel Tekege, juga kepada para donatur yang telah membantu saya dalam penyelesaian kuliah saya di S2 ini di antaranya Yayasan Binterbusih, Yayasan Soegiyopranata, Yayasan Bhumiksara, Yayasan Pendidikan Internasional dan Yayasan LPMI

Akhirnya, ucapan terima kasih secara khusus saya tujukan kepada suami saya Oktavianus W. Kayame dan Ananda Antonius Kurniawan Awiwiyai Kayame, dan Dominiko Kayame, orang yang selama ini mendampingi saya dalam suka dan duka.

Semarang, 28 Mei 2001

DAMIANA TEKEGE

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR LAMPIRAN .....	viii
ABSTRACT .....	ix
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Metode Penelitian .....	12
E. Kerangka Pemikiran .....	20
F. Sistematika Penulisan .....	38
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Pengertian Masyarakat Hukum dan Hak Ulayat .....	39
2.2 Hak Ulayat, Pembangunan dan Perubahan Sosial .....	53
2.3 Hukum dan Kekuasaan .....	81
2.4 Fungsi Hukum dan Berfungsinya Hukum Dalam Masyarakat .....	93
2.5 Hak Ulayat dan Hak Menguasai Negara .....	110

### BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

3.1 Gambaran Umum Propinsi Papua .....	128
3.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	131
3.1.2 Struktur Penguasaan dan Pemilikan Tanah .....	132
A. Sistem Kepemimpinan Ondoafi .....	134
B. Sistem Kepemimpinan Big Man (Pri berwibawa) .....	135
3.1.3 Pola Penggunaan dan Penguasaan Tanah Secara Umum .....	137
3.2 Praktek Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah, Eksplorasi Hutan dan Implikasinya Bagi Masyarakat Papua .....	145
3.2.1 Praktek Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah dan Ganti Rugi .....	145
A. Untuk Lokasi Transmigrasi .....	154
B. Untuk Swasta .....	161
C. Untuk Pembangunan dan Perluasan Kota Jayapura .....	163
3.2.2 Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah dan Implikasinya bagi masyarakat .....	166
A. Ganti Rugi .....	167
B. Implikasi Proyek Transmigrasi Terhadap Penduduk Lokal .....	168

C. Implikasi Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah untuk Pembangunan dan Perluasan Kota Jayapura bagi Masyarakat Lokal .....	173
D. Implikasi Penggunaan Tanah Ulayat Untuk Investasi Perkebunan .....	176
3.2.3 Eksploitasi Hutan dan Implikasinya bagi Masyarakat Sekitar .....	177
3.3 Pengaruh Kebijakan Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah Terhadap Perubahan Sosial .....	190
3.4 Peranan Pemerintah Daerah Papua Dalam Mengakomodir Masalah Pertanahan di Papua .....	203
BAB IV : PENUTUP	
4.1 Kesimpulan .....	218
4.1.1 Kesimpulan Umum .....	218
4.1.2 Kesimpulan Khusus .....	219
4.2 Saran-saran .....	223
4.2.1 Saran Umum .....	223
4.2.2 saran Khusus .....	223
DAFTAR PUSTAKA .....	225
LAMPIRAN .....	

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Peta Propinsi Papua
2. Peta Kabupaten Nabire
3. Surat Ijin Penelitian



## ABSTRACT

There are for essential problems in the thesis titled "**Practice on Liberation of Land District Right, Case Study at Regencies of Nabire and Jayapura.**" The problems, first, on the practice of liberation on land district right of land relating both the process as well as the compensation, second, the implication of the existence of the practice on district right liberation on land towards the social changes, and fourth, government role in coordinating the existence of district right.

In the practice of district right liberation of land in Papua by the government, there found: the violence use, intimidation and involved the agents of security on each negotiation with the community. The liberation on district right of land by investor, also showed the abuse of community condition especially on the habit of consuming alcoholic drinks, each time a land transaction was made with made with the investor. In the compensation payment also there was a difference between what was wanted by the community and what has been realized so far by the government in giving the recognition.

The practice on liberation on the district right of the land and the exploitation of the forest have impact implication, both the positive as well as the negative one in the life of the Papuan people.

The influence of liberation of land district right towards social affairs, covering : a). The change of leadership pattern for being in competition and depressed by the formal leadership instiotution, namely the state, b). The change in the pattern of land mastery and ownership, from one being communal into individual and with certificate, c). Changing the prespective of the young generation on the land with sole social-magical value into one with a very high economic value. Money economy has changed the viewpoint of a part of Papuan community but does not help them too become mentally prepared to enter the real money economy, d). has caused a social jealousy.

The government, especially the local government did not play a role to accommodate and appreciate the existence of the Papuan district right, this is proven from : a). The policy maker did not try to accommodate problems of district right and gave a very big authority to the state so that the interest of the local people was depreessed, b). Central government made the Local Government their Agent, therefore the selection and the placement of the bureaucratic elites of the region, was manipulated so that the aspiration of district right has never had a place, c). The role of the local government to project the district right was not seen, this could be proven from the facts : the existence of forcing in giving recognition which was not supported by the community, the effort of forcing and intimidation in the practice of liberation of district right, there was never been a law highlighting in the areas, and did not try to understand the pattern of mastery and ownership of land according to the tradition.

## ABSTRAK

Terdapat empat essensi permasalahan dalam tesis yang berjudul **"Praktek pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah, Studi Kasus di Kabupaten Nabire dan Kabupaten Jayapura"**. Permasalahan tersebut, pertama, tentang praktek pembebasan hak ulayat atas tanah baik menyangkut prosesnya maupun ganti ruginya, kedua implikasi dari adanya praktek pembebasan hak ulayat terhadap masyarakat lokal, ketiga, pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial, dan keempat, peranan pemerintah dalam mengkomodir eksistensi hak ulayat.

Dalam praktek pembebasan hak ulayat atas tanah di Papua oleh pemerintah ditemukan : penggunaan kekerasan, intimidasi dan melibatkan aparat keamanan dalam setiap kali musyawarah dengan masyarakat. Pembebasan hak ulayat atas tanah oleh investor juga ditemukan penyalahgunaan keadaan masyarakat terutama kebiasaan mengkonsumsi alkohol dalam setiap kali transaksi tanah dengan investor. Dalam pemberian ganti rugipun terdapat perbedaan antara apa yang diinginkan oleh masyarakat dengan apa yang direalisasikan selama ini oleh pemerintah berupa pemberian *Recognisi* / pengakuan.

Praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan eksploitasi hutan telah menimbulkan implikasi dampak baik dampak positif maupun dampak negatif dalam kehidupan orang Papua.

- a. Dampak positifnya adalah : dapat menikmati sarana dan prasarana fisik seperti jalan, sarana pendidikan, kesehatan, lapangan pekerjaan disektor formal bagi yang berpendidikan cukup, sebagai buruh perkebunan walaupun dengan upah rendah dan dari sektor kehutanan ada *benefit* dan *profit* walaupun sebagian dari *benefit* dan *profit* itu bocor ke luar daerah.
- b. Dampak negatifnya adalah : dengan dialih fungsikannya tanah ulayat menjadi mega proyek pembangunan mengakibatkan :
  1. Bergesernya nilai penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat yang tadinya dimiliki secara mutlak oleh warga setempat untuk kepentingan keluarganya dan persekutuan dalam menunjang kehidupannya seperti : tempat bercocok tanam, mendirikan rumah, berburuh, mengumpulkan hasil hutan, tempat meramu, dan tempat penyelenggaraan upacara-upacara adat, kini berubah menjadi tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh orang lain / pendatang dan menjadi bernilai ekonomis tinggi.
  2. Pergeseran penduduk lokal ke lokasi yang tidak strategis yaitu ke pinggiran kota, karena lokasi tanah mereka sudah diambil untuk kepentingan pembangunan.
  3. Kehilangan mata pencaharian sebagai petani, meramu sagu dan mengumpulkan hasil hutan dan beralih menjadi pegawai, buruh perkebunan dengan upah yang rendah, atau bahkan menjadi pengangguran

- karena tidak memiliki kemampuan lebih untuk menjadi pegawai yang bisa digaji.
4. Pembukaan isolasi untuk lokasi transmigrasi telah menimbulkan aurs urbanisasi yang menyebabkan penduduk lokal di kota mengenal minuman keras pelacuran dan dunia hitam lainnya.
  5. Dampak negatif dari eksploitasi hutan adalah menurunnya pendapatan masyarakat dari sektor hutan, terjadinya pergeseran budaya, kehilangan akses untuk memanfaatkan hutan dan kerusakan hutan.

Pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial meliputi : a). Berubahnya pola kepemimpinan adat karena tersaingi dan terdesak oleh lembaga kepemimpinan formal yaitu negara, b). Berubahnya pola penguasaan dan kepemilikan tanah dari yang bersifat komunal menjadi individual yang bersertifikat, c). Mengubah perspektif kaum muda tentang tanah dari bernilai sosial – magis semata menjadi bernilai ekonomis yang sangat tinggi. Ekonomi yang telah mengubah sudut pandang sebagian masyarakat Papua akan tetapi tidak membantu mereka siap mental untuk masuk kepada perekonomian uang yang sesungguhnya, d). Adanya kasus penjualan tanah oleh warga transmigrasi, perluasan areal transmigrasi melebihi rencana semula untuk tujuan-tujuan yang kurang dapat dipertanggungjawabkan, gejala pencaplokkan tanah oleh investor di daerah-daerah yang diperkirakan akan segera berkembang dengan motif investasi atau bahkan spekulasi dan kelak dijual dengan harga tinggi, pemasangan hak masyarakat adat dalam mengambil manfaat dari hasil hutan, telah menimbulkan kecemburuan sosial.

Pemerintah, khususnya pemerintah daerah tidak berperan untuk mengkomodir dan menghargai eksistensi hak ulayat di Papua, hal ini terbukti dari : a). pembuat kebijakan tidak berusaha mengakomodir permasalahan hak ulayat dan memberikan kewenangan yang amat besar pada negara sehingga kepentingan masyarakat lokal terdesak, b). Pemerintah Pusat menjadikan Pemerintah daerah sebagai kepanjangan Pemerintah Pusat dan karena pemilihan dan penempatan elit birokrasi di daerahpun turut direayasa sehingga aspirasi hak ulayat sama sekali tidak mendapat tempat. C). Peranan pemerintah daerah untuk melindungi hak ulayat tidak terlihat, hal itu terbukti dari kenyataan : Adanya pemaksaan pemberian recognisi yang tidak disukai oleh masyarakat, adanya upaya pemaksaan dan intimidasi dalam praktek pembebasan hak ulayat, tidak terlihat upaya penyuluhan hukum di daerah-daerah, dan tidak berusaha memahami pola penguasaan dan pemilikan tanah secara adat.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai upaya mencapai kehidupan yang sejahtera lahir dan batin dalam suasana masyarakat adil dan makmur tentu membutuhkan tanah.

Sejalan dengan negara Indonesia adalah negara Hukum maka semua kegiatan pembangunan di Negara Indonesia harus di dasarkan pada suatu ketentuan hukum. Kehadiran hukum memang mutlak diperlukan agar pembangunan itu dapat berjalan dengan lancar dan dapat menghindarkan pembenturan kepentingan, khususnya pembenturan kepentingan soal tanah.

Oleh karena tanah merupakan barang yang amat vital itulah, maka telah dikeluarkan Undang-undang No. 5 tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960 (LH 1960-104), ini berarti, sejak saat itu negara Indonesia memiliki Hukum Agraria Nasional yang meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia.

Dengan dikeluarkannya UUPA yang berlaku secara nasional itu, maka kita telah meninggalkan filosofi HukumPertanahan Hindia Belanda, dengan mencabut seluruh ketentuan tentang "*Domein Verklaring*" yang berarti "kecuali dibuktikan dengan suatu hak eigendom maka seluruh tanah-tanah adalah milik negara".

UPT-POSTAL-UNDIP

Walaupun kita berniat menghapuskan *Domein Verklaring* karena hal itu berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah kolonial, namun dalam kenyataannya jiwa dari *Domein Verklaring* masih terlihat pada UUPA 1960. Hal itu terlihat dari besarnya kekuasaan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>1</sup>

Kalau kita amati, maka UUPA 1960 sebenarnya telah menjamin agar tanah dapat digunakan untuk kesejahteraan rakyat, dan mencegah terjadinya pemusatan pemilikan tanah pada kelompok orang tertentu dalam masyarakat. UUPA kitapun telah mengakui adanya hak ulayat asalkan hak ulayat tidak bertentangan dengan pembangunan.

Namun, di balik adanya jaminan keadilan yang ada dalam UUPA 1960 itu terkandung kewenangan yang amat besar pada negara. UUPA ini memungkinkan pihak penguasa memanfaatkan UU tersebut, karena keseluruhan pasalnya memberikan kewenangan pada negara atau pihak penguasa untuk secara luas sekali, tidak hanya terbatas mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan penyediaan tanah, tetapi juga mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan objeknya yaitu hak atas tanah.

---

<sup>1</sup> Lihat AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1993, Hal 22-23.

Atas dasar kewenangan ini, pemerintah kemudian mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang mengatur peruntukan dan penggunaan sumber daya alam antara lain : tanah, hutan dan air. Asumsi di balik UU ini adalah bahwa pemerintah dan negara adalah badan yang netral, penganut paham strukturalis sejak lama mencurigai peran negara terhadap modal dan terutama terhadap investasi asing. Tanpa kontrol politik masyarakat yang kuat, dalam konteks ideologi pertumbuhan ekonomi, kewenangan ini bisa berkaitan dengan kepentingan modal untuk akumulasi. Itulah mengapa banyak kasus sengketa pertanahan antara rakyat dan pemodal yakni kelompok (industri, bisnis) dimenangkan oleh pihak pemodal.<sup>2</sup>

Walaupun UUPA tahun 1960 itu di antaranya menghapuskan *Domein Verklaring* : bahwa semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah *domein negara*”, namun dalam prakteknya negara masih mendominasi penguasaan dan kepemilikan tanah karena terbukti, apabila negara membutuhkan tanah, maka dengan mudah saja negara bisa mengambilnya dengan alasan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa secara hukum, *Domein Verklaring* memang telah dihapus oleh UUPA 1960, namun dalam kenyataannya, negara mempunyai kekuasaan yang amat besar untuk mengatur penggunaan dan kepemilikan tanah dan hutan.

---

<sup>2</sup> Lihat, Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam Masdan Mas’udi, *Teologi Tanah LP3M*, Jakarta, 1994, Hal. 15.

Di samping itu, harus diakui bahwa, untuk luar Pulau Jawa terutama di kawasan Timur Indonesia (khususnya di Papua) UUPA belum memasyarakat seperti halnya di Pulau Jawa. Di Papua justru hukum adat masih merupakan referensi dari rakyat. Situasi ini yang belum diinsafi eksistensinya oleh para pengambil keputusan dalam masalah pertanahan di Indonesia.

Oleh karena itu pula, *Landreform*, yang menjadi produk dari UUPA juga dalam konteks kepentingan masyarakat adat (ulayat) justru yang ditakutkan, karena *landreform* berangkat dari dua asumsi : pertama, tanah untuk penggarap, dan yang kedua, sistem pemilikan tanah secara individual<sup>3</sup>, yang mana sistem *landreform* ini tidak dikenal banyak masyarakat adat di Papua, juga di daerah-daerah lainnya di Indonesia yang masih mengenal pemilikan tanah secara ulayat (komunal).

Di Jawa, tanah makin sempit, *landreform* dapat membantu petani penggarap untuk memiliki alat produksi. Namun di luar Pulau Jawa, di mana sistem pemilikan tanahnya masih bersifat komunal (milik bersama clan), sehingga tanah dan hutan yang amat luas itu dimiliki secara bersama-sama dan *landreform* justru menjadi malapetaka bagi rakyat kecil.

Proses perebutan tanah masyarakat adat di daerah yang kepemilikan tanahnya bersifat komunal oleh perusahaan-perusahaan pemegang HPH, HTI atau perusahaan pertambangan, justru seringkali selain memanfaatkan kewenangan pemerintah yang ada dalam UUPA (dengan dalih kepentingan

---

<sup>3</sup> Mansour Fakih, *Tanah Sebagai sumber krisis sosial dimasa mendatang, dalam : Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM/LPSM DIY, 1995, Hal. 11

umum), juga mereka menggunakan kontradiksi dalam kebijakan pertanahan di Indonesia antara UUPA 1960 dan UU yang lain seperti UU pokok Pertambangan dan Undang-undang Pokok Kehutanan. Kedua UU tersebut menurut Loekman Soetrisno dalam pelaksanaannya lebih melindungi kepentingan sektoral ketimbang kepentingan rakyat. Karenanya *landreform* bukanlah jalan keluar bagi permasalahan tanah yang dihadapi oleh masyarakat adat yang mengenal sistim pemilikan tanah adat secara komunal.<sup>4</sup>

Oleh karena Papua adalah juga merupakan salah satu bagian wilayah Indonesia yang amat luas hutan dan tanahnya dengan sistem kepemilikan tanah dan hutannya yang secara komunal (milik bersama, yang lebih dikenal dengan hak ulayat), dan hak komunal ini belum diatur secara rinci dan khusus dalam peraturan hukum termasuk dalam hukum Agraria Nasional kita, maka penggunaan dan pengalihan hak ulayat termasuk proses pembebasannya maupun ganti uginya belumlah jelas.

Masih kuatnya eksistensi hukum adat di luar Pulau Jawa, akan sangat mempengaruhi makna yang diberikan oleh rakyat setempat terhadap pembebasannya maupun ganti rugi yang wajar itu. Di sinilah perlu berfikir apakah tidak ada baiknya jika menciptakan UU Pertanahan yang khusus bagi daerah-daerah di luar Pulau Jawa yang di dasarkan pada hukum adat ?<sup>5</sup>

Terlepas dari perlu tidaknya dibuat hukum pertanahan khusus bagi masyarakat yang masih memegang teguh adat dalam masalah pertanahan, sebenarnya UUPA kita sudah mengatur adanya hak ulayat itu, yaitu dalam

---

<sup>4</sup> Lihat Loekman Soetrisno, *Tanah dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan*, dalam Untoro Hariadi dan Masruchan (editor) *Tanah Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM/LPSM DIY, 1995, Hal. 39-41.

<sup>5</sup> Ibid, Hal. 50



pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa “Dengan mengingat ketentuan pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dalam masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan UU dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.”<sup>6</sup>

Walaupun dalam pasal 3 UUPA, hak ulayat itu diakui keberadaannya, namun dari bunyi pasal 3 itu tidak didapati keterangan lebih lanjut tentang apa yang disebut hak ulayat dan hak-hak serupa itu, padahal hal itu penting sekali, baik untuk Pelaksanaan UUPA itu sendiri maupun untuk ilmu pengetahuan.

Adapun ketidak-jelasan mengenai pengertian hak ulayat ini menimbulkan persoalan-persoalan, baik teoritis maupun praktis, padahal dalam kenyataannya hak ulayat itu memang ada dan tumbuh di dalam beberapa golongan masyarakat adat di Indonesia.

Ketidak jelasan pengaturan hak ulayat secara jelas dan transparan oleh negara ini mengakibatkan ketidak jelasan dalam proses pembebasan berikut ganti ruginya bila hak ulayat atas tanah dan hutan dimanfaatkan oleh pihak lain termasuk untuk pembangunan dan investasi.

Dari kenyataan hukum kita yang seperti ini, banyak kasus tanah-tanah ulayat di Papua yang disinyalir tidak pernah mendapatkan perlindungan hukum sekalipun kasus-kasus tersebut sudah sampai pada tingkat pengadilan sebagai tempat mencari keadilan. Bahkan seorang

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria No. 6 Tahun 1960

pengacara yang sehari-harinya berpraktek di Jayapura yang pernah membela kasus-kasus tanah di Papua juga menuturkan bahwa kasus-kasus tanah ulayat di Papua amat rumit untuk mendapatkan perlindungan hukum karena tidak ada dasar hukum yang jelas mengatur tentang hak ulayat.

Selama ini, tanah tanah ulayat di Papua dibebaskan berdasarkan pembenaran pasal 3 UUPA dan peraturan pelaksanaannya sehingga banyak masyarakat yang kecewa dan dirugikan akibat praktek yang demikian yang demikian itu. Katanya lebih lanjut, masalah pertanahan di Papua agak unik karena sistem kepemilikannya secara komunal dan tidak bersertifikat. Lain dengan tanah-tanah di Pulau Jawa misalnya, selain sudah mempunyai patokan harga dasar tanah, bersertifikat dan jarang terdapat tanah-tanah yang sifatnya milik komunal /ulayat. Dengan demikian tanah-tanah yang sudah mempunyai bukti sertifikat baru menjadi masalah manakala tanah itu harus dibebaskan untuk kepentingan apapun bila ganti ruginya tidak sesuai dengan yang sewajarnya. Sedangkan tanah-tanah di Papua, sebaliknya belum ada patokan harga dasar tanah, belum bersertifikat, juga tanah dan hutan yang ada, kepemilikannya secara komunal (ulayat), jarang ada kepemilikan tanah secara pribadi.<sup>7</sup>

Ketiadaan hukum yang mengatur tentang hak ulayat atas tanah ditambah lagi dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh penguasa dalam mengatur penggunaan tanah dan hutan menyebabkan kekaburan dan ketidakjelasan dalam proses pembebasan hak ulayat atas tanah berikut ganti ruginya.

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Julius Tomaso, SH, Pengacara di Jayapura pada tanggal 15 Maret 1997 di Jakarta.

Kasus-kasus tanah yang bermunculan di Papua ini, lebih banyak disebabkan karena ketidakjelasan dalam proses pembebasan hak ulayat berikut ganti ruginya. Bahkan belakangan ini, masyarakat mulai menuntut tanah-tanah serta hutan yang telah dipergunakan untuk kegiatan pembangunan dan investasi, karena masyarakat setempat merasa tidak pernah membebaskan tanahnya dan tidak pernah menerima ganti rugi. Hal ini terlihat jelas pada kasus penambangan PT. Freeport, kasus tanah Karet OHE di Sentani, Kasus Perumnas Waena, kasus-kasus lahan transmigrasi dan kasus-kasus pembangunan lainnya yang juga memanfaatkan tanah ulayat lainnya.<sup>8</sup>

Ketidakjelasan dalam proses pembebasan berikut ganti rugi yang diterima atas tanah milik ulayat ini menyebabkan orang Papua asli tergusur dan menjadi orang asing di negeri sendiri. Timbullah kecemburuan sosial yang mengarah pada pembakaran dan pemberontakan yang oleh penguasa atau orang luar menganggapnya sebagai "GPK" (Gerakan Pengacau Keamanan).<sup>9</sup> Lalu bagaimana cara pembebasan hak ulayat itu dilakukan berikut ganti ruginya dan bagaimana pandangan masyarakat terhadap adanya pembebasan hak atas tanah mereka, lalu apa implikasi dari adanya pembebasan tanah terhadap kehidupan orang Papua, apa pula peranan Pemerintah Daerah Papua dalam melindungi hak masyarakatnya. Kiranya hal-hal ini masih memerlukan penelitian dan kajian lebih jauh lagi.

---

<sup>8</sup> Tifa Irian Edisi 10 Agustus 1997

<sup>9</sup> Harian Cenderawasih Pos Edisi 15 Juni 1997

## B. PERMASALAHAN

Di satu pihak, pembangunan akan terus dilaksanakan di atas tanah-tanah ulayat yang dikuasai secara komunal oleh masyarakat Papua khususnya. Dengan demikian masyarakat komunal harus merelakan tanah dan hutan yang dikuasainya secara turun temurun itu atas nama pembangunan, entah itu untuk lokasi transmigrasi, HPH, HTI, perkantoran, pemukiman, penambangan, dan lain sebagainya. Dan hal ini rupanya sejalan dengan apa yang di amanatkan dalam Pasal 3 UUPA, bahwa pelaksanaan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang didasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi.

Padahal peraturan hukum kita belum mengatur secara jelas hal ihwal hak ulayat berikut penggunaan, pengalihan, pembebasan, serta ganti ruginya. Dalam kenyataannya hak ulayat itu masih ada dan hidup di negara kita.<sup>10</sup>

Memang ada Keppres No. 15 Tahun 1975 Tentang Pembebasan Tanah, yang kemudian diganti oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan Untuk kepentingan umum, namun dalam Keppres inipun belum nampak satu pasalpun yang mengatur tentang proses pembebasan sekaligus ganti rugi yang jelas atas tanah-tanah ulayat yang dikuasai secara komunal ; yang diatur dalam Keppres tersebut hanyalah menyangkut proses pembebasan berikut ganti rugi bagi hak-hak atas tanah yang sudah ada bukti kepemilikan berupa sertifikat sebagaimana tanah-tanah yang ada di Pulau Jawa.

Dalam Pasal 14 Kepres RI No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum disebutkan bahwa “penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Ketentuan seperti ini sama sekali tidak menyelesaikan permasalahan pertanahan yang ada, bahkan dapat dipandang sebagai ketentuan yang menganggap remeh eksistensi masyarakat Papua yang berkutat dengan masalah pertanahan atau yang dimiliki secara komunal.

Papua adalah satu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, masyarakatnya berkutat dengan sistem pemilikan tanah dan hutan secara komunal (ulayat). Tanah mereka dan hutan mereka dieksploitir untuk kepentingan pemodal dengan mengatas namakan kepentingan pemerintah, bangsa dan negara tanpa mendapatkan apa-apa, bahkan cenderung menjadi orang asing di negeri sendiri, timbullah kecemburuan sosial yang mengarah pada pembangkangan dan pemberontakan.

Berdasarkan kenyataan ini, sejauh manakah masyarakat Papua mendapatkan keadilan dan perlindungan atas eksploitasinya atas tanah-tanah ulayat mereka dengan mendapatkan kompensasi yang wajar, dan sejauh mana implikasinya terhadap kehidupan masyarakat Papua, apa pula peranan pemerintah pusat maupun daerah dalam melindungi kepentingan masyarakat Papua, kiranya hal-hal ini masih perlu diteliti lebih lanjut.

---

<sup>10</sup> Noer Fauzi, Dalam : Maria Rita, Ruwiasuti, *“Sesat Pikir Politik Hukum Agraria Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat”*, Pustaka Pelajar, 2000, Hal. 22

Berdasarkan pemikiran dan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan pokok sebagai berikut :

1. Bagaimana praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dilakukan baik menyangkut prosesnya maupun ganti ruginya ?
2. Apa implikasi pembebasan hak ulayat atas tanah bagi kehidupan Sosial Ekonomi orang Papua di lokasi penelitian?
3. Apakah pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial ?
4. Bagaimana peranan Pemerintah dalam mengakomodir hak ulayat di Papua?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, khususnya pada bidang Hukum Ekonomi pertanahan yang merupakan salah satu obyek kajian dari Ilmu Hukum Indonesia.

Di samping itu, berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian dapat dikemukakan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kemudian mengadakan kajian analitis mengenai praktek pembebasan Hak Ulayat atas tanah yang selama ini terjadi di Papua.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan implikasi pembebasan hak ulayat tanah bagi masyarakat Papua di lokasi penelitian.
3. Untuk mengetahui pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial masyarakat Papua.
4. Untuk mengetahui peranan Pemerintah dalam mengakomodir hak ulayat.

Tesis ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai :

1. Bahan masukan bagi pemerintah pusat selaku pemegang otoritas yang berwenang membuat atau menyusun peraturan-peraturan hukum di bidang pertanahan agar dapat mengakomodir masalah hak ulayat dan memberikan perlindungan dan jaminan hukum yang jelas bagi tanah-tanah yang dimiliki secara komunal/adat.
2. Bahan masukan bagi pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas daerah untuk dapat mengambil langkah yang kongkrit dalam rangka perlindungan terhadap hak-hak tanah yang dimiliki secara komunal.
3. Bahan masukan bagi investor agar lebih mengerti dan menghargai eksistensi hak ulayat yang menjadi warisan turun-temurun dari masyarakat adat setempat.

#### **D. METODE PENELITIAN**

##### **1. Umum**

Penelitian ini berusaha memperoleh kejelasan mengenai proses pembebasan hak ulayat atas tanah berikut ganti ruginya, juga berusaha

memperoleh penjelasan mengenai persepsi masyarakat terhadap praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan implikasinya bagi kehidupan sosial masyarakat Papua, kemudian ingin memperoleh kejelasan mengenai peranan pemerintah dalam mengakomodir eksistensi hak ulayat di Papua.

Penelitian ini berlangsung dalam latar yang wajar/alamiah, prosesnya berbentuk siklus, peneliti merupakan instrumen utamanya, dan analisis datanya dilakukan secara deskriptif analitik.

## **2. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Socio-Legal Research/ yuridis sosiologis.

Pendekatan Socio-Legal research dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek hukumnya, serta mencoba menjelajahi realita empirik dalam masyarakat.

## **3. Penentuan Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ditentukan secara purposif, yaitu :

di Kabupaten Jayapura, dan Kabupaten Nabire propinsi Papua. Pemilihan wilayah ini didasarkan pada kenyataan di mana kedua daerah ini lebih banyak terjadi kasus-kasus pembebasan tanah ulayat untuk pembangunan dan investasi, dan sering menjadi konflik sampai pada gugatan ke pengadilan bahkan pernah menjadi kasus nasional, misalnya kasus Tanah karet Ohe di Sentani (Kabupaten Jayapura) dan Kasus International (PT. Freeport).



#### **4. Tahap-tahap penelitian**

Proses penelitian ini pada dasarnya berbentuk siklus yang terdiri dari tiga tahap yaitu :

Pertama : tahap orientasi/eksplorasi yang bersifat menyeluruh

Kedua : tahap melakukan eksplorasi secara terfokus sesuai dengan domain yang dipilih sebagai siklus.

Ketiga : tahap pengecekan dan pemeriksaan keabsahan data.

#### **5. Teknik Penentuan Pengambilan Sampel.**

Penentuan sampel dalam penelitian Tesis ini disesuaikan dengan metode penelitian kualitatif, yaitu berusaha memperoleh informasi sesuai dengan karakteristik masalah yang ingin diketahui peneliti. Adapun teknik penentuan sampel didasarkan pada purposive sampling, yaitu dipilih orang-orang yang tahu persis tentang permasalahan yang diteliti. Yang dijadikan sebagai informan awal dalam penelitian ini adalah : Kakanwil Agraria, Kakanwil Kehutanan, Kakanwil Transmigrasi, Pemda setempat, dan kepala adat setempat.

Sampel /informan berikutnya berkembang mengikuti prinsip “bola salju”, dan pilihan sampel berakhir setelah terdapat indikasi tidak adanya lagi informasi yang dapat dijangkau.

#### **6. Jenis dan Sumber Data**

##### **a. Jenis Data**

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Jenis data primer dan data sekunder.

**b. Sumber data :**

Data primer yang dipergunakan bersumber atau diperoleh dari penelitian lapangan yaitu :

- Masyarakat yang tanah ulayatnya menjadi obyek dari suatu pembangunan di antaranya :
  - \* Masyarakat adat Topo Kabupaten Nabire
  - \* Masyarakat adat Sentani di Kabupaten Jayapura
  - \* Masyarakat adat Genyem dan Lereh
  - \* Masyarakat Adat Kayu Pulau dan Nafri
  - \* Masyarakat adat Arso
- Aparat Pemerintah yang terkait di antaranya dari Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan, Pemerintah daerah Tingkat I dan Tingkat II di Papua, Departemen Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pengadilan.

Sedangkan data sekunder adalah berupa data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan atau ide.<sup>11</sup>

Bahan hukum primer meliputi :

- UU No. 5 tahun 1960 Tentang Undang- Undang Pokok Agraria.

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Op. Cit, Hal. 43

- UU NO. 3 tahun 1972 Tentang ketentuan-ketentuan pokok transmigrasi.
- UU No5 tahun 1967 Tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan.
- Kepres RI No. 5 tahun 1993 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- Peraturan perundang-undangan yang mempunyai kaitan dengan masalah pelepasan/pembebasan tanah serta eksploitasi hutan.

Bahan hukum sekunder adalah merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan hukum-hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer.<sup>12</sup>

Adapun bahan-bahan hukum sekunder tersebut adalah :

- Kepustakaan/buku-buku hasil karya para sarjana yang menguraikan tentang konflik pembebasan tanah.
- Makalah-makalah seminar tentang pertanahan.
- Naskah tulisan di media masa, arsip, data dan publikasi mengenai konflik pertanahan.

## **7. Teknik Pengumpulan Data.**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Wawancara terstruktur.
- b. Wawancara tidak terstruktur.
- c. Wawancara mendalam.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Rony Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, Hal. 12

<sup>13</sup> Khudzaifah Dimiyati, *Profil institusi Pelepas uang dalam Masyarakat Pedesaan*, Thesis, 1996, Hal. 36.

d. Observasi terlibat terbatas.<sup>14</sup>

e. Studi kepustakaan.

Wawancara terstruktur digunakan untuk memperoleh data mengenai karakteristik umum dari praktek pelepasan hak ulayat atas tanah sehingga dapat mengungkap motivasi, maksud atau penjelasan dari responden dan informan secara lebih mendalam lagi.

Adapun responden dalam penelitian ini adalah masyarakat yang tanah ulayatnya yang menjadi obyek pembebasan, sedangkan informannya adalah aparat pemerintah Daerah Papua.

Sebagaimana dikemukakan oleh Lexi J. Moleong, wawancara tak terstruktur dilakukan pada keadaan sebagai berikut yaitu dalam hal peneliti hendak meneliti bagian-bagian tertentu yang tidak normal, mau mencoba mengungkapkan pengertian suatu peristiwa, suatu keadaan tertentu, serta pe wawancara berhubungan dengan orang penting.<sup>15</sup>

Sementara wawancara mendalam, melalui informan kunci untuk mengungkap persepsi, serta makna simbolik di balik realitas yang ada, yang digunakan untuk memperoleh informasi yang mendalam mengenai bagaimana proses pembebasan hak ulayat itu dilakukan, dan untuk mengetahui persepsi masyarakat tentang adanya praktek pembebasan tersebut beserta implikasinya dalam kehidupan sosial mereka bila tanah ulayat mereka dijadikan obyek pelepasan.

---

<sup>14</sup> Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakanya, Bandung, 1995, Hal. 240

<sup>15</sup> Lexi J. Moleong, *Ibid*, Hal. 139

Observasi terlibat terbatas, untuk mengetahui hubungan personal antara pengusaha / investor yang membutuhkan tanah ulayat dan masyarakat sebagai pemilik tanah.

Kemudian dalam studi kepustakaan / studi dokumen, peneliti melakukan penelitian terhadap berbagai dokumen dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Studi dokumen / studi kepustakaan ini merupakan penelitian terhadap data sekunder.

## **8. Analisis Data**

Dari data yang telah berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, baik itu berupa data primer maupun data sekunder, dianalisis dengan menggunakan analisa data kualitatif.

Pengertian analisis di sini dimaksudkan sebagai suatu penguasaan dan penginterpretasian secara logis, sistematis, dan konsisten, di mana dilakukan penelaahan data yang lebih rinci dan mendalam.

Adapun tahapan analisis data kualitatif yang digunakan secara rinci adalah sebagai berikut :

- a. Dilakukan analisis permulaan/awal yang dilakukan secara umum dan secara deskriptif. Analisis data deskriptif pada tahap ini disajikan secara rinci mengenai : keberadaan hak ulayat, proses pembebasan hak ulayat, implikasi yang ditimbulkan oleh adanya pembebasan hak ulayat, dan peranan Pemerintah Daerah dalam mengakomodir eksistensi hak ulayat.

Dalam tahap awal ini juga dideskripsikan mengenai lokasi, keadaan penduduk, cara pencapaian tujuan, kejadian-kejadian khusus, serta pemikiran-pemikiran peneliti dalam menangkap makna-makna data melalui proses wawancara dan pengamatan permulaan selama berlangsungnya penelitian.

- b. Analisis tahap kedua, dengan mengambil hasil analisis pada tahap yang pertama yang paling menonjol, kemudian diuraikan dan dianalisis secara rinci sampai sub-sub yang mendalam.
- c. Tahap ketiga adalah analisis perbedaan yang mempunyai makna kontras.

Keseluruhan tahapan analisis dilakukan dengan cara mendiskripsikan, menafsirkan, kemudian dianalisis secara deskriptif analitik. Dalam hal ini dengan menghubungkan-hubungkannya dengan interaksi konteks serta dengan teori-teori yang berkaitan.

## **9. Teknik Pengecekan Validitas data**

Untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, maka digunakan teknik triangulasi data,<sup>16</sup> yakni teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.

Denzin<sup>17</sup>, mengadakan empat macam Triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah Triangulasi Sumber,

---

<sup>16</sup> Lexi J. Moleong, Op. Cit, Hal. 178

<sup>17</sup> Khudzaifah Dimiyati, Op. Cit, Hal. 38

yakni membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda.

Hal itu dilakukan dengan jalan :

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara ;
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi ;
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang pada saat situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu ;
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya ; dan
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

#### **E. KERANGKA PEMIKIRAN**

Kerangka pemikiran yang mendasari pembahasan mengenai pembebasan hak ulayat atas tanah adalah Teori fungsionalisme struktural. Konsep-konsep utama teori ini adalah : fungsi, disfungsi, fungsi latent, fungsi manifest.

Teori fungsionalisme struktural menekankan kepada keteraturan, masyarakat merupakan sistem sosial yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan, asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial fungsional terhadap yang lain.

Menurut Robert K Merton “fungsi” itu bersifat netral secara ideologis, karena itu Merton mengajukan pula suatu konsep yang disebut “disfungsi”. Di satu sisi struktur sosial dan atau pranata sosial dapat menyumbang terhadap pemeliharaan fakta-fakta sosial lainnya, sebaliknya ia juga dapat menimbulkan akibat-akibat yang bersifat negatif ; contohnya adalah perbudakan dalam sistem sosial Amerika Lama; Perbudakan dapat menyediakan tenaga buruh yang murah, memajukan ekonomi pertanian kapas serta menjadikan sumber bagi status sosial terhadap kulit putih. Tetapi sebaliknya, perbudakan mempunyai disfungsi, yaitu perbudakan membuat orang sangat bergantung pada sistem ekonomi agraris sehingga tidak siap untuk memasuki industrialisasi.<sup>18</sup>

Apabila teori fungsionalisme struktural ini dikaitkan dengan pembebasan hak ulayat atas tanah, maka praktek pembebasan tanah menjadi fungsional bagi pemerintah/pembebas tanah, karena penguasa dengan kekuasaannya dapat mengambil tanah yang diinginkan secara gampang, mudah, murah, dan tidak berbelit-belit. Disini penguasa datang sebagai sosok pembangunan, pembaharu dan penyelamat.

Di lain pihak, praktek pembebasan tanah menjadi tidak fungsional bagi masyarakat yang memiliki tanah karena dengan diambilnya tanah tersebut masyarakat yang memiliki tanah harus kehilangan tempat tinggal, tempat berburu, tempat berladang, tempat mencari nafkah, (meramu) tempat mengambil hasil hutan, tanah yang mereka yakini sebagai “ibu” dan sumber

---

<sup>18</sup> Roberth K Merton dan Talcott Parsons merupakan tokoh-tokoh dari teori sruktural fungsional. lihat George Ritzer Penyadur Alimandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, Hal. 24-25



kehidupan mereka secara turun temurun. Selain harus kehilangan tanah, pembebasan tanah tidak menjadi fungsional lagi bagi masyarakat manakala tanah yang diambil tidak memberikan mereka ganti rugi yang wajar apalagi bila dilakukan secara paksa melalui pendekatan hukum dan pendekatan keamanan dan menimbulkan implikasi-implikasi yang tidak diinginkan.

Dari uraian di atas terlihat bahwa suatu pranata atau institusi tertentu dapat fungsional bagi suatu unit sosial tertentu dan sebaliknya disfungsional bagi suatu unit sosial yang lain.

Dalam kasus perbudakan di atas, Merton mengatakan, perbudakan itu fungsional bagi unit sosial kulit putih dan disfungsional bagi unit sosial negro. Di sini kita sebenarnya telah memasuki suatu konsep lain dari Merton yaitu mengenai sifat dari fungsi yang terdiri dari “fungsi manifest” dan “fungsi laten”.

Dalam pembebasan hak ulayat, praktek pembebasan tanah itu menjadi fungsional bagi unit sosial pemerintah/swasta/pihak yang menginginkan tanah tersebut dibebaskan dan disfungsional bagi unit sosial pemegang hak ulayat.

Selanjutnya Merton juga membedakan antara fungsi manifest dan fungsi laten. Fungsi manifest adalah fungsi yang diharapkan (intended). Fungsi manifest dari praktek pembebasan hak ulayat adalah agar pembangunan dapat berjalan dengan lancar dan dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat.

Sedangkan fungsi latennya akibat yang tidak diharapkan dari adanya praktek pembebasan hak ulayat adalah misalnya pembebasannya dilakukan secara paksa dan menggunakan pendekatan hukum dan pendekatan keamanan, ganti rugi yang tidak jelas, menimbulkan pencemaran lingkungan bagi masyarakat di sekitar akibat pembangunan, dan akibat-akibat negatif lainnya.

Penjelasan atas praktek pembebasan hak ulayat atas tanah ini juga dapat dilakukan melalui Teori Konflik. Menurut Teori Konflik kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan posisi bawah dalam setiap struktur. Karena wewenang itu adalah sah maka setiap individu yang tidak tunduk terhadap wewenang yang ada akan terkena sanksi. Dengan demikian, masyarakat disebut oleh Dahrendorf sebagai : Persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively Coordinated Assosiations*).

Oleh karena kekuasaan selalu memisahkan dengan tegas antara penguasa dan yang dikuasai, maka dalam masyarakat selalu terdapat dua golongan yang saling bertentangan. Pertentangan ini terjadi dalam situasi di mana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan status quo, sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan. Di sinilah konflik kepentingan timbul.<sup>19</sup>

Apabila teori konflik ini dikaitkan dengan praktek pembsan hak ulayat atau tanah, maka praktek pembebasan itu selalu berpotensi konflik.<sup>20</sup> Konflik tersebut terjadi manakala pemerintah sebagai pemegang kekuasaan selalu ingin mendapatkan tanah sesuai dengan yang diinginkan dengan

---

<sup>19</sup> Ibid, Hal. 28

<sup>20</sup> Zamroni, *Pengantar Pengembangan teori Sosial*, Tiara wacana, Yogyakarta, 1992, Hal. 33-35

menggunakan legitimasi hukum yang diciptakannya apalagi hukum formal tersebut tidak mengakomodir kepentingan masyarakat adat .

Sedangkan masyarakat sebagai pemilik tanah selalu berada pada pihak yang lemah dan terpaksa menerima apa yang menjadi keputusan penguasa.

Apabila masyarakat pemilik tanah tidak mau menerima apa yang menjadi kemauan penguasa dan ingin mengadakan perubahan dengan menuntut ganti rugi yang wajar, maka penguasa dapat mempertahankan status quo melalui pendekatan yang dapat memberikan kebenaran terhadap tindakannya, misalnya melalui pendekatan hukum dan pendekatan keamanan. Kecenderungan penguasa yang selalu ingin mempertahankan *status quo* inilah yang selalu menimbulkan konflik di dalam masyarakat antara penguasa dan pemilik tanah.

Menurut model konflik, masyarakat itu sedemikian kompleksnya, terdiri atas heterogenitas dan pluralistis dengan *vested interest* yang berbeda-beda antara kelompok yang ada, dan bahwa kepentingan itu perlu dilindungi. Untuk melindungi kepentingan tadi dibuatkan legitimasi dalam bentuk perundang-undangan yang mencerminkan tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh kelompok-kelompok tadi. Dalam perkembangan itu kemudian dibentuk nilai-nilai yang menyatakan, bahwa suka atau tidak suka, para warga masyarakat hanya patuh pada perundang-undangan tersebut. Teori konflik melihat undang-undang sebagai suatu cara untuk mendefinisikan dan memantapkan suatu bentuk aturan yang menguntungkan beberapa golongan/group di atas pengorbanan group lain.<sup>21</sup> Apabila model konflik ini

---

<sup>21</sup> I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap realitas sosial*, makalah disampaikan Loka Karya Nasional untuk Pengembangan SDM, IMKA, Agustus 1992, Hal. 3-4

kita kaitkan dengan permasalahan hak ulayat di Papua, maka Pemerintah sebagai penguasa mempunyai kepentingan yaitu pembangunan, untuk melindungi kepentingan tadi dibuatlah legitimasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Maka pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah pertanahan di mana perundang-undangan yang diciptakan tidak menjangkau kepentingan masyarakat adat setempat. Bahkan eksistensi masyarakat adat sama sekali tidak diakui dalam produk perundang-undangan yang dihasilkan penguasa. Peraturan pelaksanaan yang dibuat dalam rangka melaksanakan perundang-undangan indukpun semakin menghilangkan eksistensi hak ulayat ini.

Oleh karena itu, peraturan pertanahan yang ada di Indonesia lebih mendeskripsikan dan memantapkan suatu bentuk aturan yang menguntungkan beberapa golongan yaitu negara/swasta di atas pengorbanan kelompok masyarakat hukum adat.

Karena sejak Orde Baru berkuasa yaitu mulai sejak tahun 1969 sampai saat ini kebijakan pertanahan yang ada lebih mementingkan alokasi penggunaan tanah untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi daripada menata struktur agraria yang adil menurut UUPA. Kebijakan pertanahan pemerintah Orde baru lebih ditujukan untuk menghilangkan hambatan dalam alokasi penggunaan tanah untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi.<sup>22</sup>

Mengingat masalah tanah selalu berpotensi konflik di manapun juga, maka untuk mendapatkan tanah tanpa menimbulkan konflik dalam

---

<sup>22</sup> Endang Suhendar, Ifdhal Kasim, *Mengabaikan keadilan demi pertumbuhan ekonomi (Tinjauan kritis Terhadap kebijakan Pertanahan Orde baru)*, AKATIGA-ELSAM, 1996, Hal. 70-72

masyarakat dibutuhkan adanya komunikasi untuk mencapai apa yang dinamakan musyawarah mufakat.

Melalui saluran komunikasi secara bertahap anggota-anggota masyarakat mengetahui nilai-nilai (pembangunan) dan norma-norma baru yang selanjutnya diteruskan kepada anggota masyarakat lainnya.

Kurangnya informasi bahkan sering pula tidak ada, sebagai akibat dari gangguan dalam struktur komunikasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat mengenai isi kebijakan yang akan dilaksanakan baik oleh pelaksananya maupun oleh masyarakat yang tanahnya akan dikenai pembebasan.<sup>23</sup> Salah satu masalah yang menjadi kendala bagi proses pembebasan hak ulayat atas tanah adalah masalah hukum. Belum ada peraturan hukum yang mengatur secara khusus mengenai hak ulayat. Oleh karena itu disinyalir selama ini praktek pembebasan hak ulayat belum memberikan perlindungan yang layak bagi hak-hak masyarakat.

Pengalaman di negara lain membuktikan bahwa hukum dapat digunakan sebagai alat untuk mengadakan perubahan sosial.

Kaidah hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang direncanakan (planned change). Perubahan ini biasanya dikehendaki dan direncanakan oleh kelompok elit tertentu dalam masyarakat yang menjadi pelopornya. Dalam masyarakat yang sudah kompleks dimana birokrasi

---

<sup>23</sup> Esmi Warassih, *Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum di Kodya Dati II Semarang, Dalam masalah-masalah hukum*, Diterbitkan oleh Majalah FH UNDIP, Edisi 5, 1997, Hal. 35

Sampai saat ini di Indonesia masih lekat berlakunya suatu paham yang menekankan bahwa hukum hanya mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Paham yang sudah mendarah daging dalam diri sebagian Sarjana Hukum Indonesia merupakan andil dari mashab sejarah dan kebudayaan yang dipelopori oleh Von Savigny (1779 – 1861). Savigny berpendapat bahwa hukum merupakan perwujudan kesadaran masyarakat yang berkembang bersama dengan masyarakatnya. Dengan demikian dapat ditafsirkan secara sempit bahwa tidak mungkin timbul aturan hukum yang mengatur peristiwa yang belum pernah terjadi di masyarakat.<sup>24</sup>

Konsep yang dikemukakan Savigny memang didukung oleh kenyataan sejarah, yaitu pada masyarakat yang masih sederhana sifatnya memang tidak dijumpai peranan pembuat UU seperti pada masyarakat modern.

Oleh karena negara Indonesia adalah negara hukum maka segala sesuatunya harus diatur dengan hukum. Demikian pula apabila tanah-tanah penduduk mau digunakan untuk pembangunan, maka hukum telah melegitimasi. Peraturan hukum yang telah melegitimasi pembebasan tanah, adalah :

- a. Pasal 18 UUPA (UU No. 5 tahun 1960) yang merupakan dasar diberlakukannya pencabutan Hak atas tanah, dan pasal 3 UUPA.
- b. Sebagai tindak lanjut dari pasal 18 UUPA tidak dikeluarkan UU No. 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

---

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991

c. Peraturan yang dikeluarkan sehubungan dengan pembebasan tanah.

Pembebasan hak atas tanah dikeluarkan dengan motif menghindari proses pencabutan tanah yang memakan waktu amat panjang. Namun yang patut dipertanyakan adalah pantaskah satu kebijakan dengan diatur oleh UU yang secara hierarkis lebih tinggi bisa dikesampingkan oleh peraturan yang lebih rendah kedudukannya yaitu keputusan Menteri dan Keprpes ?

Peraturan yang mengatur tentang pembebasan tanah diatur dalam peraturan Menteri dalam negeri No. 15 tahun 1975 JO No. 2 tahun 1976, di mana dalam peraturan itu juga mengatur pembebasan tanah bagi perluasan kepentingan swasta. Dengan fasilitas peraturan pembebasan tanah tersebut sejak tahun 1975 hingga 1993 tanah telah dieksploitir oleh pemodal untuk kepentingan investasinya dengan ganti rugi yang amat redah, bahkan tidak jarang menggunakan aparat dalam pembebasan tanah. Di sini, posisi rakyat Indonesia sebagaipemilik tanah banyak yang dirugikan, mengakibatkan berbagai gejolak di masyarakat karena pengambil alihan tanah rakyat secara paksa.

Akibat gejolak tersebut pemerintah telah mengeluarkan Keppres tahun 1993 Tentang pelepasan Hak atas tanah untuk pelaksanaan kepentingan umum. Peraturan ini telah mengakomodir tuntutan-tuntutan masyarakat untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil dalam proses pembebasan hak atas tanah.

Walaupun telah dikeluarkan berbagai peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang pembebasan tanah namun yang diatur di

situ adalah tanah-tanah yang telah dibebani oleh hak yang diatur dalam dalam UUPA yaitu Hak Milik, HGU, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan harus mempunyai bukti sertifikat.

Sedang tanah-tanah yang dengan hak adat/ulayat yang tidak ada bukti kepemilikannya tidak diakomodir didalamnya. Hanya dalam pasal 14 Keppres RI No. 55 tahun 1993 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum disebutkan bahwa "penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Ketentuan seperti ini sama sekali tidak menyelesaikan permasalahan pertanahan yang ada, bahkan dapat dipandang sebagai ketentuan yang menganggap remeh eksistensi masyarakat adat Papua yang berkuat dengan masalah pertanahan adat yang dimiliki secara komunal.

Oleh karena masalah pertanahan yang menyangkut hak ulayat belum diakomodir secara jelas, mungkin diserahkan pengaturannya kepada daerah yang hak ulayatnya masih ada. Oleh karenanya pemda pula yang menentukan proses pembebasannya.

Oleh karena itulah maka perlu diteliti sejauh mana aparat Pemerintah Daerah khususnya Pemda Papua berperan dalam mengakomodir masalah hak ulayat, karena kasus-kasus yang masuk di pengadilan Negeri Jayapura 99% nya adalah kasus sengketa tanah yang kebanyakan adalah tanah ulayat. Karena kalau kasus sengketa tanah mendominasi perkara perdata yang masuk



ke pengadilan maka dapat ditebak masalah hak ulayat di Papua belum diakomodir secara baik dan benar.

Perlu di ketahui pula bahwa akibat adanya praktek pembebasan tanah ini telah menimbulkan konflik dan implikasi itu bisa di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya bahkan pada masalah keamanan dan lingkungan hidup. Karena pembebasan tanah dilakukan untuk berbagai macam kepentingan yaitu untuk pembangunan fisik, lokasi transmigrasi, HPH (Hak Pengusaha Hutan), perkebunan inti rakyat (PIR), dan sektor-sektor swasta lainnya.

Dampak dilakukannya semua program pembangunan ini telah membawa implikasi yang positif maupun negatif.

Selanjutnya, yang perlu mendapatkan perhatian untuk dibahas dalam kerangka pemikiran penelitian tesis ini adalah istilah hak ulayat dan pembebasan tanah.

#### 1. Hak Ulayat

Dalam Pasal 3 UUPA terdapat ketentuan :

- Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 Pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Di dalam pasal ini dijumpai istilah “hak ulayat” dan “masyarakat hukum adat” sebagai istilah yuridis formil.

Walaupun dalam UUPA tidak diuraikan mengenai pengertian hak ulayat dan masyarakat hukum adat namun kedua hal tersebut mempunyai hubungan yang erat. Hubungan itu dirumuskan antara lain bahwa hak ulayat ini ada pada masyarakat hukum atau masyarakat hukum itu pemegang hak ulayat.

Masyarakat hukum adat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :<sup>25</sup> Suatu kelompok manusia, yang anggota-anggotanya (warganya) satu sama lain mempunyai ikatan batin sebagai satu kesatuan, sehingga perbuatan seseorang atau beberapa orang anggota kelompok ini akan dirasakan sebagai kebanggaan atau perbuatan tercela dari seluruh kelompok.

- a. Di dalam sikap warga masyarakat hukum adat setempat pendapat bahwa beberapa orang atau beberapa kelompok kecil warga masyarakat hukum itu mempunyai hak-hak yang didahulukan dari warga lainnya, mempunyai kelebihan-kelebihan hak dari warga lainnya serta mempunyai otoritas terhadap warga lainnya.
- b. Masyarakat hukum adat mempunyai kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan masing-masing warganya dan kekayaan warganya dan kekayaan itu dapat berupa benda-benda materiil dan immateriil.
- c. Warga masyarakat hukum adat bertanggung jawab untuk memelihara, mempertahankan serta menjaga kesucian, kekayaan masyarakat

hukumnya, yang dapat berupa benda, tanah, air, tanaman, kuil-kuil dan bangunan lainnya, demi kepentingan kekuasaan-kekuasaan gaib yang melindungi masyarakat hukumnya.

Sedangkan untuk istilah hak ulayat sendiri, dijelaskan, dalam memori penjelasan atas rancangan UUPA, bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut sebagai “beschikkingsrecht”. Dan hak ulayat itu diakui dan dihormati pelaksanaannya dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

Berdasarkan kamus umum Bahasa Indonesia dari W.J.S. Poerwadarminta, ulayat berarti wilayah atau *wilayat*<sup>26</sup> (*wewengkon* – *Jawa*). Istilah ulayat untuk pertama kali dikenal dan dipergunakan oleh masyarakat Sumatera Barat (Minangkabau) untuk menyebut daerah (tanah) yang berada dan dalam kekuasaan masyarakat tertentu.

Berhubung dengan itu, jika kita berbicara mengenai “ulayat”, maka akan terkandung di dalamnya :

- a. Masyarakat yang bertempat tinggal dalam daerah, kawasan, wilayah tertentu, yang mempunyai organisasi dan memiliki kekayaan tersendiri, yang selanjutnya kita sebut Masyarakat hukum (persekutuan hukum, *reghtsgemeenschap*).

---

<sup>25</sup> Lihat Soekamto, *Masyarakat Hukum Adat di Jawa dan Madura*, Dalam laporan penelitian tentang Integrasi Hak Ulayat ke Dalam Yurisdiksi UUPA Di Jawa dan Madura, Jilid II, FH UGM, 1975, Hal. 13-14

<sup>26</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1990, Hal. 327

- b. Tanah yang terletak atau berada dalam daerah kekuasaan Masyarakat Hukum tersebut di atas, yang dapat kita sebut Tanah Ulayat (tanah pertuanan, tanah suku, penyampeto, nuru, perabumian dan sebagainya).
- c. Kekuasaan yang berada dalam tangan Masyarakat Hukum serta wewenang untuk mengatur segala sesuatu mengenai Tanah Ulayat tersebut atau yang ada sangkut pautnya dengan Tanah Ulayat, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang selanjutnya kita sebut Hak Ulayat.

Dari apa yang diutarakan di atas, kita memperoleh gambaran dan petunjuk bahwa dalam membicarakan atau mengupas masalah hak Ulayat beserta perkembangannya, terlebih dahulu harus pula kita ketahui dan memiliki gambaran mengenai :

- 1. Subyek Hak Ulayat, ialah Masyarakat Hukum, yang dikenal dan hidup di negara kita sejak zaman nenek moyang kita dahulu dan dalam perkembangannya hingga kini.
- 2. Obyek Hak Ulayat, ialah Tanah Ulayat atau Tanah Pertuanan, baik yang berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum adat maupun yang tunduk kepada peraturan-peraturan yang berlaku dewasa ini.

Istilah atau sebutan Hak Ulayat, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Jawa dan Madura, khususnya di daerah Jawa Barat ternyata tidak dikenal dan tidak pernah digunakan.<sup>27</sup> Jelasnya, masyarakat kita yang berada di Jawa dan Madura dan khususnya di Jawa Barat tidak mengenal

---

<sup>27</sup> Soekanto, Op Cit, Hal. 28

sebutan Hak Ulayat dan tidak mengerti pula apa yang dimaksud dengan Hak Ulayat itu. Hal demikian dapat dimengerti kiranya, karena istilah atau sebutan Hak Ulayat/Hak pertuanan sebagai terjemahan atau saduran dari Beschhikingsrecht, hanya merupakan istilah ciptaan saja, yang digunakan sebagai istilah “tehnichnis yuridis” yang dikenal dan berlaku dalam lingkungan para sarjana hukum pada umumnya, untuk menyebut kekuasaan serta wewenang dari Masyarakat Hukum Indonesia terhadap tanah yang berada di daerah kekuasaannya.

Pengertian Hak Ulayat atau Ha’ulayat (Minangkabau) dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat yang dikenal dan terdapat diseluruh tanah air kita, telah ditegaskan dan dijelaskan oleh van vollenhoven dengan segala ciri-ciri serta batasan-batasannya, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :<sup>28</sup>

Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku baik ke dalam maupun keluar. Mempunyai kekuatan kedalam terbukti dari :

- a. Setiap Masyarakat Hukum berkewajiban serta menetapkan tanah untuk keperluan semua anggauta/warganya (keperluan bersama/umum), sebagai misalnya : Tanah kuburan umum, Tanah panganan (Pengangonan : Jawa barat ), Tanah atau hutan tempat berburu, Tanah Titisara atau tanah bengkok (tanah jabatan), Tanah untuk tempat peribadatan dan sebagainya.

---

<sup>28</sup> Laporan hasil Penelitian Hak Ulayat di Jawa dan Madura , Yogyakarta, 1975, Hal. 30

b. Berdasarkan hak ulayat, suatu Masyarakat Hukum dapat memberi hak kepada para anggotanya/warganya untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah (ulayat) dan segala yang tumbuh dan hidup di atas tanah itu, misalnya : membuka tanah, mengelola tanah, mendirikan rumah, menggembala ternak, mencari dan mengumpulkan hasil hutan, berburu, mengambil ikan dan sebagainya.

c. Berdasarkan hak ulayat pula, suatu Masyarakat Hukum menetapkan serta mengatur hubungan antara para anggota/warga Masyarakat Hukum dengan tanah yang telah dibuka atau diolah itu.

Jika hubungan antara salah seorang anggota/warga Masyarakat Hukum dengan tanahnya bersifat tetap serta terus menerus, maka hak membuka dan mengolah tanah tersebut di atas, dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Perlu kiranya ditegaskan di sini, bahwa pemberian Hak Milik tersebut walaupun telah merupakan hak yang paling erat dan kuat yang dapat diperoleh seorang anggota/warga Masyarakat Hukum, Hak Milik tersebut tetap dibatasi dan terkekang oleh hak Ulayat. Jika tanah dengan Hak Milik yang dimaksud diterlantarkan atau ditinggalkannya oleh pemiliknya, maka tanah tersebut akan menjadi tanah ulayat kembali (tanah yang dikuasai langsung oleh Masyarakat Hukum). Juga dalam hal perpindahan hak atas tanah milik seseorang anggota /warga Masyarakat Hukum, misalnya dengan jalan penjualan atau pewarisan, ternyata memerlukan campur tangan atau harus dengan persetujuan

Masyarakat Hukum yang bersangkutan. Bahwa Hak Milik seseorang anggota/warga Masyarakat Hukum masih terkekang serta dibatasi oleh Hak Ulayat, terbukti pula dengan adanya hal dari masyarakat Hukum yang bersangkutan untuk mengambil /membebaskan tanah dengan Hak Milik demi kepentingan umum/para anggota/warga Masyarakat Hukum lainnya.

Kekuatan berlaku Hak Ulayat keluar, ternyata dari adanya:

- a. Orang luar/bukan warga masyarakat Hukum, yang pada dasarnya tidak mempunyai hak-hak untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah (ulayat) yang bersangkutan, kecuali dengan izin Masyarakat Hukum tersebut dengan menyerahkan sejumlah wang "recognitie", sebagai bukti pengakuan atas kekuasaan dari masyarakat Hukum terhadapnya tanahnya. Recognitie atau pengakuan dari orang luar terhadap kekuasaan Masyarakat Hukum tersebut di atas, disebut persembahan (huldegft) dan ada pula yang menyebutnya dengan bulubekti atau paweneh ( Jawa), dan sebagainya.
- b. Hak-hak yang diperoleh orang luar tidak sama atau tidak sekuat hak-hak para warga Masyarakat Hukum itu sendiri, karena orang luar tidak diperkenankan untuk mewariskan hak-hak yang telah diperolehnya itu, tidak boleh membeli atau menerima gadai tanah-tanah pertanian dan sebagainya.

## 2. Pembebasan Tanah

Pengertian mengenai pembebasan tanah tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15 tahun 1975, khususnya Dalam Pasal 1 ayat 1, adalah sebagai berikut :

“Yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara Pemegang Hak/Penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.”

Jika kita telaah secara seksama definisi pembebasan tanah yang diberikan oleh Departemen Dalam Negeri, maka yang dimaksud dengan pembebasan tanah itu adalah suatu rangkaian tindakan yang dilakukan oleh negara terhadap sebidang tanah yang telah dilekati oleh suatu hak dengan tujuan agar tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasi langsung oleh negara, karena tanah itu sangat dibutuhkan untuk memenuhi kepentingan umum.

Sebagai salah satu prinsip yang berhubungan erat dengan dasar tindakan pembebasan tanah dalam era pembangunan dewasa ini adalah prinsip yang tertuang dalam pasal 6 UUPA, yaitu setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini jelas membawa konsekwensi kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Jadi tujuan dari praktek pembebasan tanah adalah memperoleh sebidang tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak oleh warga masyarakat, dengan cara memberikan ganti rugi kepada para pemegang haknya karena tanah tersebut sangat diperlukan untuk kepentingan umum.



Sedangkan mengenai prosedur dan tata cara pembebasan tanah secara umum telah diatur dalam Keppres No. 15 Tahun 1975 Tentang Pembebasan Tanah, yang kemudian digantikan oleh Keppres No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

## **F Sistematika Penulisan**

Bab satu berisi pendahuluan yang merupakan pengantar dalam pedoman untuk pembahasan bab-bab berikutnya. Bab ini berisi : Latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan.

Selanjutnya, dalam bab dua, diuraikan tentang pengertian hak ulayat dan hak menguasai negara, Hak ulayat dan perubahan sosial, hukum dan kekuasaan, fungsi hukum dan berfungsinya hukum dalam masyarakat, hukum dan kekuasaan, serta hak ulayat dan hak menguasai negara.

Dalam bab tiga diuraikan tentang: hasil penelitian dan analisis. Bab ini merupakan hasil penelitian dan pembahasan yang memuat uraian mengenai analisis penulis terhadap permasalahan yang ada. Dalam bab ini diungkapkan mengenai : praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan eksploitasi hutan ulayat di Papua, kemudian implikasi yang ditimbulkan oleh adanya praktek pembebasan dan eksploitasi hutan tersebut, kemudian pengaruh nya pada perubahan sosial, serta peranan Pemerintah dalam mengakomodir eksistensi hak ulayat di Papua.

Akhirnya, bab empat adalah merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan, dan disertakan pula saran-saran berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Hak Ulayat dan Masyarakat Hukum**

Istilah hak ulayat dan masyarakat hukum dapat kita jumpai baik pada kepustakaan adat maupun dalam Undang-undang Pokok Agraria UU No. 5 tahun 1966, khususnya dalam pasal 3 UUPA. UUPA sendiri tidak memberikan definisi yang jelas tentang apa yang disebut dengan hak ulayat dan masyarakat hukum Adat tersebut. Namun kedua istilah ini dapat kita jumpai dalam kepustakaan Hukum Adat

##### **A. Pengertian Masyarakat Hukum dan Masyarakat Hukum Adat**

Dalam kepustakaan adat dapat kita jumpai istilah *rechts gemeenschap* (masyarakat hukum) adalah sekelompok manusia, kelompok manusia itu hidup dalam suatu tata hukum yang sama dan antara anggota-anggota kelompok terdapat ikatan batin, karena mereka bersama mempunyai kesadaran tanggung jawab bersama terhadap sesuatu hal. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa :

- a. Perkataan masyarakat hukum yang disebut dalam UUPA adalah apa yang disebut *rechtsgemeenschap* dalam bahasa belanda, dan khususnya dalam kepustakaan hukum adat. Oleh karena itu lebih tepat disebut masyarakat hukum adat.
- b. Masyarakat hukum adat adalah suatu kelompok manusia yang anggota-anggota (warganya) satu sama lain mempunyai ikatan batin sebagai satu kesatuan, sehingga perbuatan seseorang atau berapa

orang anggota kelompok itu akan dirasakan sebagai kebanggaan atau perbuatan tercela dari seluruh kelompok.

- c. Dalam sikap warga masyarakat hukum adat terdapat pendapat bahwa beberapa orang atau beberapa kelompok kecil warga masyarakat hukum itu mempunyai hak-hak yang didahulukan dari warga yang lainnya, mempunyai kelebihan-kelebihan hak dari warga lainnya serta mempunyai otoritas terhadap warga lainnya. (Karena memiliki “Wahyu Cakraningrat”) ?.
- d. Masyarakat hukum Adat mempunyai kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan masing-masing warganya, dan kekayaan itu dapat berupa benda-benda materiil dan benda-benda immateriil.
- e. Warga masyarakat hukum Adat merasa bertanggung jawab untuk memelihara, mempertahankan serta menjaga kesucian tanah, air, tanaman, kuil-kuil dan bangunan-bangunan lainnya, demi kepentingan kekuasaan-kekuasaan gaib yang melindungi masyarakat hukumnya.
- f. Hanya warga masyarakat hukum Adat dapat mengambil mandat dari kekayaan masyarakat hukumnya, sedang warga masyarakat hukum lain tidak mungkin dapat mengambil manfaat dari kekayaan itu.
- g. Adanya masyarakat hukum adat dan kenyataan bahwa mereka menjadi anggota masyarakat hukum Adat itu dirasakan dan dialami oleh keharusan alam, suatu kenyataan meta-yuridis; tidak dibuat-buat tidak dipaksakan oleh orang lain atau instansi manapun.

buat tidak dipaksakan oleh orang lain atau instansi manapun.

- h. Tiada seorang pun di antara para anggota masyarakat hukum mempunyai pikiran atau timbul angan-angan padanya adanya kemungkinan untuk membubarkan masyarakat hukum itu.
- i. Yang mungkin diperbuat oleh seorang warga suatu masyarakat hukum ialah keluar dari masyarakat hukum itu atau meninggalkannya sepanjang masyarakat hukum itu terikat pada suatu daerah.<sup>29</sup>

Dari uraian di atas dan ciri-ciri masyarakat Hukum Adat jelas, bahwa ada perbedaan antara “masyarakat hukum” dan “masyarakat hukum adat” dengan kata lain “masyarakat hukum” berbeda dengan “masyarakat hukum adat”.

Sedangkan dalam Permendagri No. 5 tahun 1999 dalam pasal 1 dikatakan bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

## **B. Pengertian Hak Ulayat dan Ciri-cirinya**

Untuk memperoleh pengertian Hak Ulayat yang tepat, terlebih dahulu hendaknya kita mempunyai gambaran terlebih dahulu apa yang disebut dengan “kata Ulayat” dan “hak Ulayat” itu.

Berdasarkan kamus umum Bahasa Indonesia dari W.J.S. Poerwadarminta, istilah ulayat sama dengan kata = daerah, kawasan, wilayah atau wilayat, wewengkon - Jawa).<sup>30</sup> Istilah ulayat untuk pertama kali dikenal dan dipergunakan oleh masyarakat Sumatera Barat (Minangkabau) untuk menyebut daerah (tanah) yang berada dan dalam kekuasaan masyarakat tertentu.<sup>31</sup>

Berhubung dengan itu, jika kita berbicara mengenai ulayat maka akan terkandung didalamnya .<sup>32</sup>

- a. Masyarakat yang bertempat tinggal di daerah, kawasan wilayah tertentu, yang mempunyai organisasi dan memiliki kekayaan tersendiri, yang selanjutnya kita sebut masyarakat hukum (persekutuan hukum, rechts gemeenschap).
- b. Tanah yang terletak atau berada dalam daerah kekuasaan masyarakat hukum tersebut di atas, yang dapat kita sebut tanah ulayah (tanah pertuanan tanah suku, Nuru, Perabumian, dsb).
- c. Kekuasaan yang berada dalam tangan masyarakat hukum serta wewenang untuk mengatur segala sesuatu mengenai tanah ulayat tersebut atau yang ada sangkut pautnya dengan tanah ulayat, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, yang selanjutnya kita

---

<sup>29</sup> Soekanto, Op. Cit, Hal. 33 - 34

<sup>30</sup> W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, 1990, Hal. 327.

<sup>31</sup> Bachtiar Abna, *Pengembangan konsepsi obyek hak ulayat untuk menangguhkan masalah lingkungan hidup*, Tesis, 1983 Hal. 28.

<sup>32</sup> Laporan Penelitian tentang Integrasi hak ulayat kedalam yuridiksi UUPA di Jawa dan Madura, Proyek Kerja Sama Depdagri - UGM, 1975 - 1976, Hal .27.

sebut Hak Ulayat (Prof. Soepomo = Hak Pertuan; Prof<sup>33</sup> Djojodigono = Hak Purba, Prof. R.V. DiJK/Prof A. Soehardi = Hak Persekutuan, dan yang oleh Prof Van Vollenhoven disebut = Beschikking srecht).

Mengingat istilah hak ulayat ini sudah dikenal sejak jaman dahulu kala, dan begitu pula pada jaman penjajahan Belanda istilah hak ulayat masih terus dipakai terutama dalam kepustakaan hukum Adat.

Ada Beberapa pakar hukum adat yang memberikan gambaran tentang pengertian hak ulayat:.

1. Menurut Mr. C.C.S. Maassen dan A.P.G. Hens yang dinamakan Hak Ulayat (Beschikkingsrecht) adalah Hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat keperluan warga persekutuan maupun urusan kepentingan (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.<sup>34</sup>
2. C. Van Vollenhoven, tidak memberikan definisi atau batasan dari hak ulayat, namun menurutnya hak ulayat itu sama dengan apa yang disebut dengan beschikkingsrecht.

Pengertian hak ulayat tersebut tercermin dalam ciri-ciri hak ulayat yaitu :

---

<sup>33</sup> Ibid. Hal. 28

<sup>34</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai orde Revormasi*, Alumni Bandung, 1999. Hal. 32-33

- Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku baik kedalam maupun keluar.

Mempunyai kekuatan kedalam terbukti dari :

1. Setiap masyarakat hukum berkewajiban menyediakan serta menetapkan tanah untuk keperluan semua anggota/ warganya, misalnya tanah kuburan umum, tanah / hutan tempat berburu, tanah titisana, atau tanah bengkok.
2. Berdasarkan hak ulayat, suatu masyarakat hukum dapat memberi hak kepada para anggota / warganya untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah (ulayat) dan segala yang tumbuh dan hidup diatas tanah itu, misalnya = membuka tanah, menggembala ternak, mencari dan mengumpulkan hasil hutan, berburu, mengambil ikan, dan sebagainya.
3. Berdasarkan hak ulayat pula suatu masyarakat hukum menetapkan serta mengatur hubungan antara para anggota/ warga masyarakat Hukum dengan tanah yang telah dibuka dan diolahnya itu. Jika hubungan antara salah seorang anggota / warga masyarakat hukum dengan tanahnya bersifat tetap serta terus menurut maka hak membuka dan mengolah tanah tersebut diatas, dapat ditingkatkan menjadi hak milik.  
  
Perlu kiranya ditegaskan bahwa pemberian hak milik tersebut

walaupun telah merupakan hak yang paling erat dan kuat yang dapat diperoleh seorang anggota masyarakat hukum, Hak milik tersebut tetap dibatasi dan di kekang oleh hak ulayat. Jika tanah dengan hak milik yang dimaksud diterlantarkan atau ditinggalkan oleh pemiliknya, maka tanah tersebut akan menjadi tanah ulayat kembali (tanah yang dikuasai langsung oleh masyarakat hukum).

- Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar terbukti dari adanya.
  1. Orang luar / hukum warga masyarakat hukum, yang pada dasarnya tidak mempunyai hak untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah ulayat yang bersangkutan, kecuali dengan ijin masyarakat hukum tersebut dengan menyerahkan sejumlah uang "recoqnitie", sebagai bukti pengakuan atas kekuasaan dari masyarakat hukum terhadap tanahnya Recoqnitie atau pengakuan dari orang luar terhadap kekuasaan Masyarakat Hukum tersebut diatas, disebut persembahan (huldegiff) dan ada pula yang menyebutnya dengan bulubeksi (Jawa) dan sebagainya.
  2. Hak-hak yang diperoleh orang luar tidak sama atau tidak sekuat hak-hak para warga masyarakat hukum itu sendiri, karena orang luar tidak diperkenankan untuk mewariskan hak-hak yang telah diperolehnya itu, tidak boleh membeli atau menerima gadai tanah-tanah pertanian, dan sebagainya.



Dari apa yang telah diutarakan oleh Van Vollenhoven mengenai hak ulayat atau Beschikkingsrecht beserta pengertiannya seperti tersebut diatas, kita dapat memperoleh gambaran atau dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Hak ulayat bersifat kekal dan abadi, tetap ada selama terdapatnya hubungan yang nyata antara masyarakat hukum dengan tanah yang berada dalam daerah kekuasaannya.
2. Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku baik ke dalam maupun ke luar. Kekuatan berlaku kedalam dapat terlihat dari adanya wewenang atau hak mengatur dari masyarakat hukum terhadap tanahnya, untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran, kebahagiaan dan kesejahteraan para warganya. Kekuatan berlaku hak ulayat keluar dapat terlihat dari : adanya kekuasaan atau hak menguasai dari masyarakat hukum terhadap tanahnya yang harus dihormati dan diakui terutama oleh orang-orang luar.
3. Karena hak ulayat bersifat kekal dan abadi serta mempunyai kekuatan berlaku keluar maupun kedalam, maka segala hak-hak mengenai tanah ulayat yang diperoleh dan dimiliki oleh para warga masyarakat hukum beserta orang-orang luar, tetap dibatasi oleh hak ulayat.

Pengertian hak ulayat sebagaimana yang telah diuraikan oleh Van Vollenhoven diatas, dapat dijadikan pola dasar untuk menghayati

dan mengikuti perkembangan hak ulayat di negara kita Indonesia, untuk dijadikan ukuran apakah masih ada hak ulayat dalam masyarakat hukum atau suku-suku bangsa yang ada di negara kita dewasa ini.

Dulu sebelum Van Vollenhoven memberikan pengertian hak ulayat dengan “beschikkingsrecht”, dahulu hak tersebut ada yang menamakan hak milik asli (eigendomsrecht) atau hak milik komunal (communaal bezitsrecht), sehingga tidak dapat dimengerti apa yang dimaksudkan tersebut.

3. Menurut Singgih Praptodihardjo,<sup>35</sup> menyebut masyarakat hukum adat dengan nama suku bangsa / daerah asli; dan selanjutnya mengemukakan bahwa masyarakat hukum tersebut mempunyai hak (beschikkingsrecht) atau lingkungan tanah yang disebut tanah ulayat. Istilah “ulayat” adalah istilah yang semula terdapat di Sumatera Barat, dan oleh Sutan Mohammad Zain<sup>36</sup> tanah ulayat diartikan sebagai “tanah hutan yang sudah dibatasi dan ditandai, tetapi belum diusahakan”.

Tanah ulayat itu juga sama dengan Pawatasan (di Kalimantan), wewengkan (Jawa) atau Praboemian (Bali) yang semuanya berarti daerah yang dibatasi.

Apa yang telah dikemukakan di atas adalah pengertian-pengertian hak ulayat yang ada dalam kepustakaan hukum adat

---

<sup>35</sup> Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di masa Depan*, Jakarta, 1951, Hal. 45.

<sup>36</sup> Sutan Mohammad Zain, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Hal. 877.

Istilah hak ulayat dapat kita temui dalam pasal 3 Undang-undang Pokok Agraria yaitu UU No. 5 Tahun 1960 .

Dalam pasal 3 UUPA terdapat ketentuan :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi.”<sup>37</sup>

Dalam pasal 3 UUPA ini dijumpai istilah “hak ulayat” dan “Masyarakat Hukum Adat” sebagai istilah yuridis formil.

Selanjutnya pada memori penjelasan atas rancangan UUPA bagian penjelasan pasal demi pasal itu istilah hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang didalam kepustakaan hukum adat disebut “beschikkingsrecht”

Istilah beschikkingsrecht sendiri untuk pertama kali dicetuskan oleh Van Vollenhoven untuk menyebut istilah hak ulayat.

Di dalam penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal tidak terdapat keterangan atas interpretasi tentang apa yang disebut hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu. Yang ada adalah bahwa hak ulayat itu “diakui” dan “dihormati” pelaksanaannya dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

---

<sup>37</sup> Lihat Pasal 3 Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria.

Selain itu, ada istilah masyarakat hukum adat yang disebutkan dalam pasal 3 UUPA tidak dijelaskan artinya, bahkan dijumpai istilah-istilah “masyarakat hukum” dan “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum” yang terdapat dalam memori penjelasan umum Bab II angka 2 dan 3.

Meskipun didalam memori penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal, tidak terdapat keterangan lebih lanjut tentang arti istilah “masyarakat hukum adat”, “masyarakat hukum”, dan “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum”, memori penjelasan memberikan petunjuk, bahwa antara masyarakat hukum adat, masyarakat hukum dan “kesatuan, kesatuan masyarakat hukum” di satu pihak serta hak ulayat dilain pihak terdapat hubungan.

Hubungan ini dapat dirumuskan antara lain sebagai berikut :

- a. Dalam pada ini kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada , ..... (lihat penjelasan umum II angka 2).
- b. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya untuk Hak Guna Usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan di dengar pendapatnya dan akan

diberi "recoqnitie", yang ia memang berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

- c. Tetapi sebaliknya tidak dapat dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya, ..... dst .... (penjelasan umum II di bawah angka 3).
- d. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam kemerdekaan dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak. (Isi Penjelasan umum II/3).

Bagian-bagian kalimat dan contoh-contoh tersebut di atas menunjukkan adanya hubungan antara masyarakat hukum dengan hak ulayat. Bahkan lebih tegas lagi dapat dikatakan = "hak ulayat" ada pada "masyarakat hukum" atau masyarakat hukum itu pemegang hak ulayat.

Walaupun UUPA tidak memberikan pengertian yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu, namun pengertian hak ulayat dapat kita jumpai dalam beberapa produk perundang-undangan yang dikeluarkan sebagai

pelaksana dari UUPA yaitu diantaranya :

1. Dalam peraturan menteri Negera Agraria / Kepala Badan  
Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang : Pedoman  
Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.  
Dalam pasal 1 = dikatakan bahwa :<sup>38</sup>
  - a. Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat Hukum  
Adat (selanjutnya disebut hak ulayat) adalah kewenangan  
yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum  
adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan  
lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari  
sumber daya alam termasuk tanah, dalam wilayah tersebut  
bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul  
dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun  
dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut  
dengan wilayah yang bersangkutan.
  - b. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang diatasnya terdapat  
hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.<sup>39</sup>
  - c. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang  
terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama

---

<sup>38</sup> Peraturan Menteri Agraria - KBPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah  
hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Hal. 3-4.

<sup>39</sup> Ibid, Hal. 4

suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.<sup>40</sup>

Dari uraian tentang pengertian dan gambaran tentang hak ulayat sebagaimana telah dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa :

Hak ulayat adalah hak bersama masyarakat hukum adat (desa) yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah dan / atau air atau hutan di wilayah kekuasaannya baik yang telah digarap maupun yang belum menurut kehendak / kemauan desa demi kepentingan orang luar (dengan suatu pembayaran). Sebagai imbalannya masyarakat hukum tersebut harus berkewajiban menjaga kelestariannya dan bertanggung jawab semua peristiwa yang terjadi di wilayahnya.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ibid, Hal. 5

<sup>41</sup> Ruchiyat, Op. Cit, Hal. 36

## 2.2 Hak Ulayat, Pembangunan dan Perubahan Sosial

Sebagaimana sudah dijelaskan bahwa hak ulayat adalah hak bersama masyarakat hukum adat (desa) atas tanah dan/atau air atau hutan di wilayah kekuasaannya baik yang telah digarap ataupun yang belum menurut kehendak atau kemauan desa demi kepentingan orang luar dengan suatu pembayaran.

Menurut hasil penelitian Team Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajahmada dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 1997, bahwa Irian Jaya/ Papua adalah salah satu daerah di Indonesia yang mengenal sistem kepemilikan tanah secara ulayat<sup>42</sup>

Namun dalam perkembangannya, sudah barang tentu persepsi masyarakat adat terhadap tanah ulayat juga mengalami perubahan seiring dengan semakin terbukanya kesempatan untuk berhubungan dengan dunia luar.

Kehadiran pemerintahan formal (negara) di tengah kekuasaan pemerintah adat turut mempercepat perubahan dalam masyarakat, yang berpengaruh pula terhadap pemanfaatan dan kepemilikan tanah ulayat.

Tipologi empat jenis kepemimpinan adat di Papua yang dikemukakan oleh Mansoben<sup>43</sup> yaitu tipologi kepemimpinan pria berwibawa (*Big Man*), tipe kepemimpinan kerajaan, tipologi kepemimpinan Ondoafi, dan tipologi kepemimpinan campuran yang menguasai tanah ulayat di Papua,

---

<sup>42</sup> Draft Penelitian: *Studi Tentang Hukum Adat Pertanahan di Irian Jaya/Papua*, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajahmada dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) 1997, Hal. 25  
<sup>43</sup> Mansoben, Jhosua. R. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya/ Papua*, LIPI- RUL, 1995, Jakarta Hal. 35



dinilai oleh Aditjondro<sup>44</sup> sudah tidak murni lagi karena pola kepemimpinan itu sudah disaingi oleh kepemimpinan lembaga agama terutama gereja, dan lembaga negara. Dalam taraf kepemimpinan desa, di samping pemimpin adat setempat terdapat kepemimpinan formal yang diangkat oleh Pemerintah. Bagi masyarakat yang hidaup di kota khususnya pegawai negeri, kepatuhan terhadap pimpinan adat dan agama seringkali dikalahkan oleh kepatuhan terhadap kepemimpinan negara sebagai atasan. Kehadiran kepemimpinan formal dalam masyarakat adat sebagai lembaga yang mengatur kehidupan bersama merupakan faktor terjadinya perubahan sosial terutama sekali perubahan terhadap pola kepemilikan tanah.

Perubahan terhadap pola kepemilikan tanah terjadi karena diatur oleh hukum yang diciptakan oleh negara. Hukum itu diantaranya Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan pelaksanaannya. Dalam pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, dan pengakuan terhadap hak ulayat dalam pasal 3 UUPA, namun sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, bangsa dan negara, artinya bila kepentingan bangsa dan negara menghendaki, hukum adat dengan hak ulayatnya dapat saja dikalahkan. Di sini tampak bahwa masyarakat hukum adat digiring ke arah perubahan yang dimaui oleh hukum.

---

<sup>44</sup> Aditjondro, George.J: *Tipologi Budaya Penduduk Asli Irian Jaya*, Makalah untuk mata kuliah pilihan Etnografi Irian Jaya di UKSW Salatiga, 1989.

Tanpa digiringpun sebenarnya tidak ada suatu masyarakatpun yang statis. Baik dengan cara cepat ataupun lambat, mereka terus berubah. Soeryono Soekanto menyatakan bahwa tidak ada suatu masyarakatpun yang berhenti pada suatu titik tertentu dalam perkembangannya<sup>45</sup>.

Selanjutnya Soeryono Soekanto mengklasifikasikan masyarakat menjadi masyarakat statis dan masyarakat dinamis. Masyarakat yang statis dimaksudkan sebagai suatu masyarakat di mana perubahan – perubahan relatif sedikit sekali terjadi dan berlangsung dengan lambat. Sedangkan masyarakat dinamis merupakan masyarakat yang mengalami pelbagai perubahan dengan cepat. Jadi setiap masyarakat pada suatu masa dapat dianggap sebagai masyarakat yang statis sedangkan pada masa lainnya mungkin dianggap sebagai masyarakat yang dinamis. Perubahan – perubahan bukanlah semata – mata berarti suatu kemajuan (*progress*), namun dapat pula berarti suatu kemunduran dalam masyarakat yang bersangkutan yang menyangkut bidang – bidang tertentu<sup>46</sup>.

Masyarakat memang terus berubah. Mereka yang semula berada dan terkurung dalam ruang lingkup kehidupan yang bercorak tradisional, seiring dengan berjalannya waktu dan berkembangnya teknologi menapak menjadi masyarakat yang modern, entah karena digerakkan oleh faktor – faktor internal maupun eksternal. Dalam kondisi seperti ini dapat dikatakan bahwa masyarakat mengalami masa transisi. Demikian pula dengan masyarakat Papua, dapat dikatakan sedang mengalami masa transisi.

---

<sup>45</sup> Soeryono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Press, 1998, Hal. 87.

<sup>46</sup> *Ibid*, hal: 89

Diskusi mengenai masa transisi dalam masyarakat, berarti mensyaratkan adanya suatu perubahan sosial yang mencakup proses perubahan dan pembentukan nilai – nilai. Dalam proses perubahan itu, faktor individu sebagai penyebab perubahan sosial, yaitu perubahan – perubahan nilai yang dimiliki oleh warga masyarakat. Dengan kata lain ada transformasi nilai yang terjadi dalam masyarakat merupakan penyebab terjadinya perubahan sosial.

Setiap masyarakat mempunyai nilai-nilai sosial yang mengatur tata kehidupan masyarakat tersebut. Nilai-nilai sosial ini merupakan ukuran-ukuran dalam menilai tindakan dalam hubungannya dengan individu lain. Jika ada interaksi antar anggota-anggota masyarakat yang berbeda nilai-nilai sosialnya, maka kerap kali mereka tidak dapat saling memperhitungkan tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh pihak lain, artinya jika tidak ada keseragaman di dalam penilaian pada suatu komunitas masyarakat, maka antar individu dalam masyarakat akan saling curiga.<sup>47</sup>

Nilai-nilai sosial ini mempunyai tujuan, yaitu keharmonisan hidup masyarakat, keharmonisan mana hanya akan dapat dicapai jika nilai-nilai sosial ini mempunyai wadah untuk menegakkannya. Karena tanpa wadah yang jelas nilai-nilai sosial ini tidak akan mempunyai daya pengatur. Yang dimaksud dengan wadah di sini ialah apa yang dinamakan dengan struktur sosial, yang oleh Soerjono Soekanto diartikan sebagai interaksi sosial yang

---

<sup>47</sup> Soejito. S, *Transformasi Sosial: Menuju Masyarakat Industri*, Tri Wacana, Yogyakarta, 1991, Hal. 3.

sifatnya fundamental yang memberikan bentuk dasar pada masyarakat<sup>48</sup>. Fortes menegaskan bahwa konsep struktur sosial diterapkan pada setiap totalitas yang terbit, seperti misalnya lembaga-lembaga, kelompok-kelompok, situasi, proses dan posisi sosial. Dengan demikian struktur sosial merupakan jaringan dari unsur-unsur sosial pokok dalam masyarakat. Unsur-unsur sosial mana mencakup kelompok sosial, kebudayaan, lembaga-lembaga sosial, stratifikasi sosial, serta kekuasaan dan wewenang<sup>49</sup>.

Struktur sosial yang tradisional terdapat pada masyarakat yang sederhana, misalnya pada masyarakat tradisional pedesaan. Pada struktur sosial yang seperti itu dimana peredaran uang sangat terbatas, sehingga untuk penambah alat tukar, maka digunakan pertukaran jasa, manifestasinya ialah terdapatnya gotong royong secara tradisional.

Pertukaran jasa seperti ini menyebabkan sifat saling ketergantungan dan hutang budi, disini individu yang satu berhubungan secara langsung dengan individu yang lain. Sistem penilaian sosial diutamakan pada pencegahan terjadinya konflik, sehingga pada masyarakat ini semangat komunitas yang bersifat primordial sangat kental.

Masyarakat Indonesia pada saat ini tidak lagi tergolong pada masyarakat yang sederhana, ini terlihat pada tingkat pembagian kerja yang tidak lagi sederhana, perkembangan industri bersama-sama dengan pemakaian pola ekonomi uang yang menggantikan pola ekonomi jasa,

---

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, Jakarta, Rajawali Press, Jakarta, 1993, Hal. 106.

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, 1993, *Ibid.*